



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.001.02.2019

P/19/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy Elbląg, ul. Browarna 85, 82-300 Elbląg (dalej: „Urząd”).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Zygmunt Tucholski, Wójt Gminy Elbląg, od 23 października 2018 r. Poprzednio, tj. od 24 stycznia 2008 r. do 22 października 2018 r. stanowisko to zajmowała Genowefa Kwoczek. (akta kontroli str.2-6)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Olsztynie.
<i>Kontroler</i>	Beata Saba starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/18/2019 z dnia 17 stycznia 2019 r. (akta kontroli str.1)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny – pod względem legalności, gospodarności i rzetelności – planowania i wykorzystania dotacji przez Gminę Wiejską Elbląg (dalej: „Gmina”), otrzymanych z budżetu państwa na realizację wybranych zadań własnych, tj.:

- bieżących w zakresie wychowania przedszkolnego²,
- inwestycyjnych w ramach programu wieloletniego pn. „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”³ (dalej: „Program rozwoju dróg gminnych”).

Podstawą sformułowania oceny wymienionych dotacji były w szczególności działania kontrolne obejmujące m.in. analizę przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji. Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

W 2018 r. w Gminie realizowano m.in. zadania własne w zakresie wychowania przedszkolnego oraz inwestycyjne dotyczące przebudowy dróg gminnych.

Sieć przedszkoli tworzyły cztery placówki publiczne oraz jedna niepubliczna prowadzona, w okresie od stycznia do sierpnia 2018 r., przez Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Zarząd Oddziału Okręgowego w Elblągu (dalej: „TPD”), na podstawie umowy⁴ zawartej z tą jednostką przez Gminę. W placówkach

¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

² Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2203) dalej: „ufzo”.

³ Uchwała Rady Ministrów Nr 154/2015 z dnia 8 września 2015 r.

⁴ Umowa Nr 01/2016 z dnia z dnia 30 sierpnia 2016 r. zawarta na okres od 1 listopada 2016 r. do 31 sierpnia 2018 r. dotycząca realizacji zadania publicznego „Prowadzenie niepublicznych punktów przedszkolnych

publicznych, tj. w szkołach podstawowych do sierpnia 2018 r. funkcjonowało pięć oddziałów przedszkolnych, zaś od września 2018 r. dziewięć takich oddziałów. TPD prowadziło zaś punkty przedszkolne w czterech miejscowościach położonych na terenie Gminy.

Realizowane przez Gminę zadanie inwestycyjne dofinansowane z Programu rozwoju dróg gminnych polegało na przebudowie publicznej drogi gminnej o łącznej długości 843 m.b.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie⁵ ocenia wykorzystanie przez Gminę dotacji, otrzymanych w 2018 r. z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego oraz inwestycji w ramach Programu rozwoju dróg gminnych.

Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na nieterminowym przekazaniu do TPD dwóch transz dotacji nie miała wpływu na prawidłowość realizacji przez tę jednostkę powierzonych jej zadań.

V. Wyniki kontroli

1. Dane ogólne otrzymanych dotacji

Opis stanu faktycznego

W 2018 r. Gmina otrzymała od Wojewody Warmińsko-Mazurskiego (dalej: „Wojewoda”) dotację na dofinansowanie zadań własnych, tj.:

- bieżących w zakresie wychowania przedszkolnego w łącznej wysokości 134,26 tys. zł, z czego wykorzystano 107,32 tys. zł, tj. 79,9 %,
- inwestycyjnych dotyczących przebudowy drogi gminnej nr 101043N w miejscowości Nowina, na odcinku od skrzyżowania z drogą zbiorczą Z-1 do skrzyżowania z drogą powiatową nr 1137N - etap I w kwocie 1 353,27 tys. zł, którą wykorzystano w całości.

(dowód: akta kontroli str. 28,126-150,202-210,308-309)

2. Dotacja celowa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego

2.1. Planowanie dotacji

W Gminie w wyniku przeprowadzonych rekrutacji w 2017 r.⁶ i 2018 r.⁷ wszystkie dzieci, które kończyły pięć lat lub mniej, miały zapewnioną możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego w oddziałach przedszkolnych szkół podstawowych i punktach przedszkolnych.

Urząd, po wysłaniu pisemnego wezwania, w dniu 23 maja 2017 r. otrzymał od czterech dyrektorów szkół podstawowych listy dzieci, które w 2017 roku kończyły pięć lat lub mniej, i którym Gmina miała obowiązek zapewnić możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego w oddziałach przedszkolnych szkół podstawowych i punktach przedszkolnych. Informacje te wpłynęły do Urzędu z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań

w miejscowościach Gronowo Górne, Nowakowo, Wężina i Pilon na majątku Gminy Elbląg”, zwana dalej „umową dotyczącą niepublicznych punktów przedszkolnych”.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁶ Na rok szkolny 2017/2018.

⁷ Na rok szkolny 2018/2019.

w zakresie wychowania przedszkolnego⁸ (dalej: „rozporządzenie wykonawcze”). W 2017 r., w wyniku rekrutacji, do oddziałów oraz punktów przedszkolnych przyjęto łącznie 98 dzieci.

W 2018 r. ww. informacje wpłynęły do Urzędu 10 maja 2018 r., tj. w terminie określonym w rozporządzeniu wykonawczym. Liczba dzieci przyjętych w wyniku rekrutacji w 2018 r. wynosiła 96.

(dowód: akta kontroli str. 29-50)

Jako podstawę do obliczenia kwoty należnej dotacji wskazano w Gminie 98 uczniów. Liczba ta była zgodna z danymi wykazanymi w systemie informacji oświatowej (dalej: „SIO”) według stanu na dzień 30 września roku bazowego, o czym mowa w art. 53 ust 3 ufzo. W Urzędzie dokonano weryfikacji tych danych, która polegała na porównaniu liczby dzieci zgłoszonych przez każdą z placówek przedszkolnych (publiczne i niepubliczne) z danymi zawartymi w SIO.

(dowód: akta kontroli str. 51-70)

W uchwale budżetowej Gminy na 2018 r.⁹, w planie dochodów w Dziale 801 Oświata i wychowanie ujęto dotację celową z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin w wysokości 134,26 tys. zł, z czego w Rozdziale 80103 Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych (§ 2030) – 83,11 tys. zł oraz w rozdziale 80104 Przedszkola (§ 2030) – w kwocie 51,15 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 74-124)

W 2018 r., w wyniku przeprowadzonej rekrutacji do przedszkoli, w Gminie nie było dzieci, którym nie wskazano miejsca korzystania z wychowania przedszkolnego, w związku z tym nie przekazano informacji Wojewodzie, o której mowa w § 3 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego.

(dowód: akta kontroli str. 125)

W Urzędzie terminowo i rzetelnie wykonano dyspozycję Ministra Edukacji Narodowej związaną z planowaniem ww. dotacji, tj. przed dniem 22 stycznia 2018 r. zweryfikowano w SIO dane dotyczące liczby uczniów w wieku do lat pięciu (98 uczniów) oraz przewidzianą kwotę dotacji (134,26 tys. zł). Dane zawarte w SIO były zgodne ze stanem faktycznym, w związku z tym nie zachodziła konieczność informowania o tym fakcie Ministra¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 69-73)

2.2. Wykorzystanie środków

W dniu 23 kwietnia 2018 r. do Urzędu wpłynęła informacja od Wojewody o zmianie planu dotacji celowych wg klasyfikacji budżetowej, w tym w Rozdziale 80103, § 2030 – zwiększenie o kwotę 31,91 tys. zł (do kwoty 83,11 tys. zł) oraz w Rozdziale 80104, § 2030 – zmniejszenie o kwotę 4,69 tys. zł (do 51,15 tys. zł). Na podstawie tej informacji dokonano odpowiednich zmian w budżecie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 105-109)

Kwota dotacji została wyliczona zgodnie z postanowieniami art. 53 ust 3-8 ufzo oraz rozporządzenia wykonawczego. Liczba uczniów w wieku do lat pięciu wynosiła 98, a roczna kwota bazowa 1 370 zł¹¹. Wyliczona kwota dotacji, jako iloczyn kwoty rocznej oraz liczby uczniów w wieku do lat pięciu, wyniosła 134,26 tys. zł. W Gminie

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2425.

⁹ Uchwała Nr XXXI/237/2017 Rady Gminy Elbląg z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Elbląg na 2018 r., zmieniona decyzją Wojewody nr FK 82/2018 z dnia 20 kwietnia 2018 r.

¹⁰ Pismo z dnia 5 stycznia 2018 r. znak DWST-WA.3530.1.2018.HR.1., zgodnie z którym informacja zwrotna była wymagana jedynie w przypadku konieczności korekty danych zawartych w SIO ze stanem faktycznym.

¹¹ Ustalona przez Ministerstwo Edukacji Narodowej zgodnie z pismem z 5 stycznia 2018 r. (zak. DWST-WA.3530.1.2018.HR.1).

zapewniono warunki do realizacji prawa do wychowania przedszkolnego wszystkim zgłoszonym dzieciom.

(dowód: akta kontroli str. 69-73)

Środki pochodzące z dotacji przyznano we właściwych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, tj. w Rozdziale 80103 Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych – 83,11 tys. zł i Rozdziale 80104 Przedszkola – 51,15 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 105-109)

Gmina, zgodnie z art. 53 ust 9 ufzo, otrzymała w 2018 r. od Wojewody środki finansowe dotacji celowej. W dniu 7 maja 2018 r. otrzymała wyrównanie części dotacji w Rozdziałach 80103 i 80104 odpowiednio w kwotach: 34,63 tys. zł i 21,31 tys. zł. Pozostałą kwotę dotacji w każdym z ww. rozdziałów klasyfikacji budżetowej Gmina otrzymała w siedmiu ratach, pomiędzy 11 a 13 dniem każdego miesiąca. Łączna kwota otrzymanej dotacji była zgodna z kwotami ujętymi w budżecie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 126-150)

W Urzędzie nie wprowadzono harmonogramu przekazywania środków podległym jej jednostkom realizującym zadania w zakresie wychowania przedszkolnego. Analiza zapisów konta 223 Rozliczenie wydatków budżetowych za miesiące: marzec, czerwiec i wrzesień 2018 r. wykazała, że środki z dotacji przekazywano placówkom publicznym w każdym z tych miesięcy w transzach (od jednej do dwóch).

Terminy przekazywania dotacji do TPD zostały określone w umowie dotyczącej niepublicznych punktów przedszkolnych. Zgodnie z jej treścią, w 2018 r. Urząd zobowiązany był do przekazania środków dotacji w ośmiu transzach, płatnych do 15 każdego miesiąca. Spośród tych transz, sześć z nich przekazano w dniach od 13 do 15 dnia miesiąca. Transze za miesiąc luty i marzec przekazano natomiast 22 marca 2018 r., tj. po upływie ww. terminu.

Urząd nie otrzymał ponaglenia z TPD, a ze sprawozdania końcowego z wykonania zadania publicznego wynikało, że ww. opóźnienie nie miało wpływu na prawidłowość realizacji finansowanego zadania. W 2018 r., po zakończeniu realizacji zadania przez TPD, pracownicy Urzędu przeprowadzili w tej jednostce kontrolę dokumentów (m.in. faktury i listy płac), potwierdzających wydatkowanie środków z dotacji. W jej wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 151-201, 216-219)

W Gminie, stosownie do zapisów art. 53 ust 1 ufzo, środki z dotacji wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem na dofinansowanie wydatków bieżących. W 2018 r. na realizację zadań w zakresie wychowania przedszkolnego wydatkowano łącznie kwotę 1 640,63 tys. zł (Rozdział 80103: 873,29 tys. zł, Rozdział 80104: 767,34 tys. zł), z czego kwota otrzymanej i wykorzystanej dotacji wynosiła 8,18% łącznej kwoty tych wydatków (odpowiednio: 9,52%, 6,67%). Było to było zgodne z art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹².

(dowód: akta kontroli str. 151-201)

W Urzędzie dokonano rozliczenia dotacji, a informację w tym zakresie przekazano Wojewodzie 24 stycznia 2019 r., co było zgodne z § 4 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego. Środki z dotacji zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem na poniesienie wydatków bieżących w zakresie wychowania przedszkolnego. W dniu 24 stycznia 2019 r. niewykorzystane środki dotacji w kwocie 26,94 tys. zł przekazano na rachunek Wojewody.

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

Niepełne wykorzystanie dotacji wynikało z faktu, że zadanie w zakresie wychowania przedszkolnego Gmina sfinansowała z innych źródeł. Od września 2018 r. rozpoczęła realizację projektu pn. "Stawiamy na przedszkolaki - nowe miejsca przedszkolne i dodatkowe zajęcia dla najmłodszych mieszkańców Gminy Elbląg" w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020. Ponadto, od września 2018 r. zmalała liczba uczniów, którzy w roku budżetowym kończą pięć lat lub mniej, korzystających z wychowania przedszkolnego.

(dowód: akta kontroli str. 202-210)

3. Dotacja celowa z budżetu państwa na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach programu wieloletniego pn. „Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”

3.1. Przygotowanie wniosku o dofinansowanie

Gmina rzetelnie przygotowała wniosek o dofinansowanie przebudowy drogi gminnej, w ramach Programu rozwoju dróg gminnych, który we wrześniu 2017 r. przekazano do Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego. Umowę o dofinansowanie zawarto w czerwcu 2018 r., po przeprowadzeniu postępowania przetargowego na wybór wykonawcy przedmiotowej inwestycji. Według tej umowy kwota dofinansowania wynosiła 1 353,27 tys. zł i stanowiła 50% kosztów kwalifikowanych, a wkład własny Gminy wyniósł 1 353,27 tys. zł, tj. 50% kosztów kwalifikowanych.

(dowód: akta kontroli str. 220-229, 301-305)

3.2. Wykorzystanie środków z dotacji

Środki dotacji celowej na dofinansowanie przebudowy drogi gminnej Gmina otrzymała od Wojewody w dniu 3 grudnia 2018 r., tj. w terminie i wysokości określonej w umowie o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 301-305, 326)

W Urzędzie, przy wyborze wykonawcy zadania inwestycyjnego przestrzegano przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2014 r. Prawo zamówień publicznych¹³, tj. m.in.:

- prawidłowo dokonano wyboru trybu udzielenia zamówienia publicznego (art. 10 ust. 8 Pzp),
- ogłoszenie o przetargu zamieszczono na okres od 13 marca 2018 r. do 24 kwietnia 2018 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych na stronie internetowej Urzędu oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu (art. 40 ust. 1 i 2 Pzp),
- specyfikacja istotnych warunków zamówienia zadania inwestycyjnego zawierała elementy określone w art. 36 Pzp,
- ustalono kryteria wyboru ofert (art. 91 Pzp) i zgodnie z nimi dokonano wyboru wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str.242-300)

Umowę z wykonawcą Gmina zawarła 24 kwietnia 2018 r., w której ustalono m.in. wysokość wynagrodzenia za realizację zadania w kwocie 2 706,54 zł oraz termin jego realizacji przypadający na 31 października 2018 r.

Przebudowę drogi wykonano zgodnie z postanowieniami umowy, tj. m.in.: wszystkie prace związane z jego realizacją zakończono w dniu 31 października 2018 r., a protokół odbioru końcowego podpisano 15 listopada 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 285-300, 306-307)

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm., dalej: „Pzp”.

Gmina prawidłowo dokonała rozliczenia dotacji otrzymanej na dofinansowanie przebudowy drogi gminnej. W dniu 14 stycznia 2019 r., tj. w terminie określonym w § 10 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych¹⁴ przekazała Wojewodzie sprawozdanie z wykorzystania dotacji. Dokument ten zawierał informacje zgodne z § 10 ust. 1a rozporządzenia, tj. m.in. informacje:

- ogólne, w tym: nazwę zadania i wskazanie jednostki, której udzielono dotacji, numer i datę podpisania umowy o udzielenie dotacji oraz okres jej realizacji,
- rzeczowe, w tym opis zakresu rzeczowego zrealizowanego zadania oraz osiągnięte efekty rzeczowe,
- finansowe, w tym koszt realizacji zadania określony w umowie o udzielenie dotacji oraz koszty rzeczywiste obliczone po zakończeniu realizacji zadania.

Rzeczywiste koszty inwestycji oraz podstawowe efekty rzeczowe pokrywały się z planowanymi kosztami i efektami rzeczowymi we wniosku o dofinansowanie zadania dotacją celową. Do zakończenia kontroli NIK, tj. 20 lutego 2019 r. Wojewoda nie przeprowadzał kontroli prawidłowości realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli str. 308-328)

3.3. Uzyskane efekty w wyniku realizacji przedsięwzięcia

W wyniku realizacji przebudowy drogi gminnej uzyskano następujące efekty rzeczowe:

- wzmocniono nawierzchnię drogi przez co dostosowano ją do obciążenia ruchem KR-3 oraz zwiększono szerokość jezdni do 5m,
- poprawiono parametry techniczne drogi na odcinku 843 m.b.,
- przebudowano ciągi piesze o szerokości 2 m na długości 483 m.b.,
- wykonano elementy w bezpieczeństwu ruchu dla pieszych, w tym przejścia dla pieszych wraz z oświetleniem,
- wybudowano cztery przystanki autobusowe z peronami dla pasażerów,
- przebudowano: dziewięć zjazdów na działki przylegające do drogi oraz pięć skrzyżowań,
- wykonano odwodnienia drogi o długości 360 m.b., poprzez budowę kanalizacji deszczowej.

(dowód: akta kontroli str. 329-330)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przypadku dotacji celowej na dofinansowanie zadania w zakresie wychowania przedszkolnego stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Urząd nieterminowo przekazał do TPD dwie transze dotacji w łącznej kwocie 49,37 tys. zł. Opóźnienie w tych przypadkach wyniosło 35 i siedem dni w stosunku do terminu określonego w umowie dotyczącej niepublicznych punktów przedszkolnych. Skarbnik Gminy wyjaśniła, że opóźnienie to wynikało z trudności organizacyjnych Urzędu, tj. częstych nieobecności pracownika odpowiedzialnego za to zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 193, 196-197, 218-219)

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie wykorzystania dotacji na dofinansowanie przebudowy drogi gminnej nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹⁴ Dz. U. z 2018 poz. 740, ze zm., dalej: „rozporządzenie”.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła jedną nieprawidłowość, która dotyczyła realizacji postanowień zawartej przez Gminę umowy na prowadzenie niepublicznych punktów przedszkolnych. Umowa ta wygasła z dniem 1 września 2018 r., w związku z tym Izba nie formułuje wniosków pokontrolnych.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61 b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Olsztyn, 25 lutego 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

p.o. Wicedyrektor
Józef Bogdański

Kontroler
Beata Saba
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis